

Processo: 1167183
Natureza: RECURSO ORDINÁRIO
Recorrentes: Soraia do Carmo Bolcato, Fábio Resende Borges, Vanessa Alves Andrade Avelar, Elaine Castro Bolcato, Leonardo Afonso Cortes, Etnon Júlio Inhota e Helton de Pádua Melo
Órgão: Prefeitura Municipal de Santo Antônio do Amparo
Processo referente: Representação n. 1101701
Procuradores: Pablo Avellar Carvalho, OAB/MG 88.420; Gustavo Avellar Carvalho, OAB/MG 99.198; Aline Freire Gonçalves, OAB/MG 137.113; Tharita Kiaya Cardoso da Silva, OAB/MG 194.536; Kamila Trindade Amado Dutra, OAB/MG 212.501; Eduarda Maia Fabiano, OAB/MG 224.571; Vanessa Vitória Cunha de Paulo, OAB/MG 231.474; Maria Eduarda Cereda Rosa, OAB/MG 231.477 Ana Paula Rodrigues Viana, OAB/MG 157.648; Ewerton Borges, OAB/MG 92.463
MPTC: Procuradora Sara Meinberg
RELATOR: CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO LICURGO MOURÃO

TRIBUNAL PLENO – 4/6/2025

RECURSO ORDINÁRIO. REPRESENTAÇÃO. FORNECIMENTO DE SISTEMAS INFORMATIZADOS DE GESTÃO PÚBLICA. PRELIMINARES. ADMISSIBILIDADE. CONHECIMENTO. AUSÊNCIA DE INDIVIDUALIZAÇÃO DAS CONDUTAS DOS RESPONSÁVEIS. REJEITADA. MÉRITO. AUSÊNCIA DE JUSTIFICATIVA PLAUSÍVEL PARA CONTRATAÇÃO. IRREGULARIDADE. AVALIAÇÃO INSUFICIENTE DOS SERVIÇOS OFERTADOS. ERRO GROSSEIRO. ART. 28 DA LINDB. NÃO PROVIMENTO. MANUTENÇÃO DA MULTA. ARQUIVAMENTO.

1. Existindo liame entre a função desempenhada pelos recorrentes e os fatos narrados na representação, não há que se falar em ausência de individualização das condutas.
2. A Administração Pública, ao deflagrar o processo licitatório, deve determinar o objeto e suas especificidades e, embora a escolha do objeto seja ato discricionário da Administração, o ato deve ser plenamente justificado, a fim de atender a sua própria necessidade, bem como demonstrar o atendimento ao interesse público.
3. A realização de avaliação dos serviços é um importante instrumento de controle da Administração acerca da prestação dos seus serviços à sociedade, uma vez que estes devem ser prestados de forma adequada, segura, transparente e eficiente.
4. Nega-se provimento ao recurso, mantendo-se incólume o acórdão combatido, tendo em vista que os recorrentes não trouxeram aos autos fatos novos ou razões hábeis para alterar o entendimento que culminou na prolação da decisão recorrida.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Exmos. Srs. Conselheiros do Tribunal Pleno, por unanimidade, na conformidade da Ata de Julgamento e diante das razões expendidas no voto do Relator, em:

- I) conhecer do recurso ordinário, na preliminar, haja vista a legitimidade e o interesse recursal dos recorrentes e, ainda, por ser o apelo próprio e tempestivo, tendo sido observadas as disposições legais e regimentais aplicáveis à espécie;

- II) afastar, ainda na preliminar, a alegação de ausência de individualização das condutas dos responsáveis, nos termos da fundamentação desta decisão;
- III) negar provimento ao recurso, no mérito, para manter inalterado o *decisum* proferido nos autos da Representação n. 1101701, visto que os recorrentes não apresentaram fatos novos ou razões hábeis para alterar os fundamentos do julgado recorrido;
- IV) arquivar os autos, após cumpridas as exigências regimentais.

Votaram, nos termos acima, o Conselheiro em exercício Hamilton Coelho, o Conselheiro em exercício Adonias Monteiro, o Conselheiro Gilberto Diniz e o Conselheiro Agostinho Patrus.

Presente à sessão a Procuradora Elke Andrade Soares de Moura.

Plenário Governador Milton Campos, 04 de junho de 2025.

DURVAL ÂNGELO
Presidente

LICURGO MOURÃO
Relator

(assinado digitalmente)



TRIBUNAL PLENO – 4/6/2025

CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO LICURGO MOURÃO:

I – RELATÓRIO

Tratam os autos de Recurso Ordinário interposto por Soraia do Carmo Bolcato, Fábio Resende Borges, Vanessa Alves Andrade Avelar, Elaine Castro Bolcato, Leonardo Afonso Cortes, Etnon Júlio Inhota e Helton de Pádua Melo em face do r. acórdão proferido nos autos da Representação n. 1101701, na sessão da Primeira Câmara do dia 19/3/2024, que julgou parcialmente procedentes as irregularidades apontadas no Pregão Presencial n. 3/2017, Processo Licitatório n. 15/2017, realizado pelo Município de Santo Antônio do Amparo, senão vejamos:

[...]

I) rejeitar, preliminarmente, as alegações de ilegitimidade passiva suscitada pela Sra. Valéria Mendes Fidelis Lisboa e de nulidade processual por ausência de individualização das condutas dos representados;

II) julgar, no mérito, parcialmente procedente a representação, oferecida em face do Procedimento Licitatório 15/2017, Pregão Presencial 03/2017, realizado pelo Município de Santo Antônio do Amparo, tendo em vista a ausência de motivação satisfatória para a contratação (item II.3.1 da fundamentação), bem como a existência de irregularidades na avaliação dos serviços ofertados pela empresa vencedora do certame (item II.3.3 da fundamentação);

III) aplicar, diante da irregularidade analisada no item II.3.3 da fundamentação, com fulcro no art. 85, II, da Lei Orgânica deste Tribunal, multa individual, à importância de R\$ 1.000,00 (mil reais), a cada um dos servidores subscritores do “Relatório Avaliação Sistema de Gestão Pública” de peça 5, f. 173-178, sendo eles: Soraia do Carmo Bolcato, Elaine Castro Bolcato, Vanessa Alves Andrade Avelar, Fábio Resende Borges, Leonardo Afonso Cortes, Helton de Pádua Melo, Etnon Júlio Inhota e Valéria Mendes Fidelis Lisboa;

IV) recomendar ao Município, nas pessoas dos atuais Prefeito e Pregoeiro, que, em futuros certames, realize um adequado planejamento da contratação na fase interna da licitação, apresentando, de forma clara e precisa, as justificativas acerca da necessidade do objeto a ser contratado para a Administração;

V) determinar a intimação das partes e promovidas as medidas legais cabíveis à espécie, o arquivamento dos autos.

[...]

Na peça recursal, os recorrentes refutaram as irregularidades que fundamentaram a decisão, quais sejam: (a) ausência de motivação satisfatória para a contratação e (b) irregularidades na avaliação dos serviços ofertados pela empresa vencedora do certame.

Alegaram, em síntese, que a Administração Pública buscou ampliar o leque de serviços inseridos no *software* de gestão pública, a fim de fornecer um serviço mais eficaz e eficiente. Além disso, ressaltaram que a existência de um contrato irregular firmado com a empresa ADPM também foi motivo para abertura do certame.

Argumentaram que foi realizado relatório técnico minucioso a respeito das funcionalidades do *software* a ser contratado, no qual cada membro atestou a funcionalidade do sistema e os parâmetros exigidos pela Administração, não havendo que se falar em indício de má-fé. Por fim, aduziram que não houve individualização das condutas dos responsáveis e tampouco a ocorrência de danos ao erário (peça 1).

Após a regularização da representação processual dos recorrentes e atendidos os demais pressupostos de admissibilidade do recurso em epígrafe, o então relator, conselheiro Wanderley Ávila, determinou o encaminhamento à 1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios (1ª CFM) para manifestação (peça 16).

À peça 18, a 1ª CFM concluiu pela reforma da decisão originária, a fim de que seja reconhecida a nulidade processual por ausência de individualização das condutas dos representados, bem como para seja julgada improcedente a alegação de irregularidades na avaliação dos serviços ofertados pela empresa vencedora do certame. Lado outro, posicionou-se pela manutenção da decisão recorrida no tocante à procedência do apontamento envolvendo a ausência de motivação satisfatória para a contratação, com a consequente expedição de recomendação.

Os autos foram redistribuídos a esta relatoria em 21/10/2024, em conformidade com o art. 209 do Regimento Interno (peça 20).

Por sua vez, o órgão ministerial, à peça 21, opinou pelo não provimento do recurso ordinário e, conseqüentemente, pela manutenção integral da decisão proferida nos autos da Representação n. 1101701.

Após, vieram-me os autos conclusos.

É o relatório, em síntese.

II – FUNDAMENTAÇÃO

II.1. Preliminares de Mérito

II.1.1. Da admissibilidade do Recurso

De plano, verifica-se que os recorrentes possuem legitimidade e que o recurso é próprio e tempestivo, conforme se depreende das informações constantes da certidão recursal exarada pela Secretaria do Pleno (peça 4).

Assim, observadas as disposições legais e regimentais aplicáveis à espécie, conhece-se do presente **Recurso Ordinário**, eis que presentes os respectivos pressupostos de admissibilidade.

II.1.2. Ausência de individualização das condutas dos responsáveis

Em suas razões recursais, à peça 1, os recorrentes alegaram a ausência de individualização da conduta dos responsáveis.

A unidade técnica, em relatório de peça 18, entendeu que “não houve a avaliação individual das condutas dos recorrentes por parte deste TCEMG, podendo ser considerada incabível a multa aplicada aos defendentes”.

Por sua vez, o órgão ministerial, no parecer à peça 21, manifestou-se pelo não acolhimento da preliminar, tendo ressaltado que na exordial da Representação n. 1101701 foram devidamente pormenorizadas as irregularidades vislumbradas no Pregão Presencial n. 3/2017 e indicados os respectivos responsáveis. Ademais, ressaltou a observância aos princípios do contraditório e da ampla defesa, tendo os responsáveis apresentado defesas em que “refutaram, pontualmente e sem qualquer margem de dúvida, as imputações que lhe eram correlatas”. Salientou, ainda, que o acórdão recorrido descreveu as irregularidades verificadas, com a respectiva indicação dos agentes e das condutas configuradoras donexo causal.

Primeiramente, deve-se ressaltar que o Ministério Público de Contas, representante nos autos originários, apontou a ocorrência de irregularidades na avaliação dos sistemas informatizados

no curso do Procedimento Licitatório n. 15/2017. Nesse sentido, é possível verificar dos pedidos da exordial que o órgão ministerial requereu expressamente a citação dos responsáveis e relacionou a função de cada um com os fatos narrados, veja-se:

Na análise inicial dos documentos do Procedimento Licitatório nº 15/2017, este Parquet verificou, à época, a ausência do relatório elaborado pela “Comissão especial para avaliação de software de sistemas integrados de gestão pública”, referente à demonstração dos sistemas pela empresa CSM - Central de Software Municipal Ltda.

[...]

Esse relatório da avaliação dos sistemas informatizados pela comissão técnica, cuja manifestação está vinculada à adjudicação do objeto à proponente vencedora, é documento imprescindível, eis que o procedimento licitatório é ato administrativo formal, por força do art. 4º, § único, da Lei nº 8666/1993.

No entanto, esse relatório referente à avaliação dos sistemas demonstrados pela segunda colocada, a CSM – Central de Software Municipal Ltda. e vencedora da disputa não constava da sequência de documentos.

88. Não bastasse tudo isso, alguns pressupostos que garantem credibilidade à avaliação dos sistemas informatizados não estão presentes.

[...]

Portanto, considerando os cargos ocupados pelos membros da “Comissão especial para avaliação de software de sistemas integrados de gestão pública” na administração municipal de Santo Antônio do Amparo; a breve passagem de servidor pelos quadros do Órgão e a ausência de representantes de alguns dos setores em que os sistemas seriam implantados, entendemos que faltam elementos que confirmam credibilidade à avaliação dos sistemas informatizados realizados pela comissão.

104. As conclusões sobre a composição da comissão são corroboradas pela avaliação dos sistemas informatizados demonstrados pela empresa CSM – Central de Software Municipal Ltda.

[...]

Nesse contexto verificam-se fortes indícios de que o documento não foi elaborado no momento especificado no Termo de Referência, qual seja, antes da adjudicação do objeto à licitante vencedora, uma vez que o relatório de avaliação apresentado ao Parquet de Contas não está datado, não foi numerado e não se encaixa na sequência dos documentos do Procedimento Licitatório nº 15/2017.

117. Ressalta-se que tal fato prejudica a credibilidade da avaliação dos sistemas pela comissão e compromete os princípios da licitação pública.

118. Assim, entendemos que os indícios de irregularidades apontados na elaboração do termo de referência da licitação em exame e o modo como foi realizada a avaliação dos sistemas informatizados, como critério de classificação da proposta, formam um conjunto fático apto a demonstrar a restrição à competitividade e o favorecimento da licitante vencedora.

[...]

Dessa forma, em razão da antijuridicidade do Procedimento Licitatório nº 15/2017 – Pregão Presencial nº 03/2017 ora demonstrada, entendemos que EVANDRO PAIVA CARRARA, Prefeito Municipal de Santo Antônio do Amparo; CRISTINA LÚCIA LAGE DUTRA PITCHON FERREIRA, Secretária Municipal de Administração de Santo Antônio do Amparo; ROMULO RESENDE REIS, Assessor Jurídico da Prefeitura Municipal de Santo Antônio do Amparo, subscritor do parecer jurídico que respaldou o Procedimento Licitatório nº 15/2017 – Pregão Presencial nº 03/2017, e SORAIA DO CARMO

BOLCATO, Presidente da Comissão de Licitação da Prefeitura Municipal de Santo Antônio do Amparo, são responsáveis pelas irregularidades descritas nesta Representação, assim como ELAINE CASTRO BOLCATO, VANESSA ALVES ANDRADE AVELAR, FÁBIO RESENDE BORGES, LEONARDO AFONSO CORTES, HELTON DE PÁDUA MELO, ETNON JULIO INHOTA e VALÉRIA MENDES FIDELIS LISBOA, servidores nomeados pela Portaria nº 5.330, de 21 de fevereiro de 2017, são responsáveis pela irregularidade descrita no item II.1.c nessa Representação e por isso devem ser citados para se defenderem – peça 1, autos 1101701.

Verifica-se não haver dúvida quanto à conduta atribuída aos responsáveis, qual seja, a subscrição do “Relatório Avaliação Sistema de Gestão Pública” e, portanto, o nexos causal entre aquela e a irregularidade apontada pelo representante atinente à existência de irregularidades na avaliação dos serviços ofertados pela empresa vencedora do certame.

A propósito, destaca-se o seguinte excerto do parecer ministerial (peça 21):

Da mesma forma, o acórdão combatido descreveu as irregularidades verificadas, com a respectiva indicação dos agentes e das condutas que configuram o nexos causal, consoante se verifica do trecho que transcrevemos abaixo:

III) aplicar, diante da irregularidade analisada no item II.3.3 da fundamentação, com fulcro no art. 85, II, da Lei Orgânica deste Tribunal, **multa individual**, à importância de R\$ 1.000,00 (mil reais), a cada um dos servidores subscritores do “Relatório Avaliação Sistema de Gestão Pública” de peça 5, f. 173-178, sendo eles: **Soraia do Carmo Bolcato, Elaine Castro Bolcato, Vanessa Alves Andrade Avelar, Fábio Resende Borges, Leonardo Afonso Cortes, Helton de Pádua Melo, Etnon Júlio Inhota e Valéria Mendes Fidelis Lisboa;** (grifo no original)

17. Resta evidente a conduta que deu causa à sanção dos agentes públicos: terem assinado o “Relatório Avaliação Sistema de Gestão Pública”, o qual, conforme se verifica na fundamentação do acórdão, tinha característica de documento avulso, elaborado após o momento oportuno de sua confecção, visto que “não foi datado, numerado nem se encaixa na sequência dos documentos do Procedimento Licitatório 15/2017, tampouco se encontra assinado” por outros dois servidores que compunham a comissão responsável pela avaliação do sistema, mas foram exonerados e deixaram de compor os quadros funcionais do Poder Executivo de Santo Antônio do Amparo.

18. Isso posto, não merece acolhida o argumento de ausência de individualização das condutas dos agentes públicos sancionados na Representação nº 1.101.701.

Nesse contexto, entende-se pela rejeição da preliminar suscitada pelos recorrentes, uma que, conforme apresentado na exordial da Representação n. 1101701 e abordado no acórdão recorrido, houve a devida identificação da conduta atribuída aos agentes Soraia do Carmo Bolcato, Elaine Castro Bolcato, Vanessa Alves Andrade Avelar, Fábio Resende Borges, Leonardo Afonso Cortes, Helton de Pádua Melo, Etnon Júlio Inhota e Valéria Mendes Fidelis Lisboa.

Pelo exposto, **afasta-se** a preliminar arguida de ausência de individualização das condutas dos agentes públicos sancionados na Representação n. 1101701.

II.2. Mérito

II.2.1. Ausência de motivação satisfatória para a contratação

O Colegiado da Primeira Câmara, na sessão do dia 19/3/2024, julgou procedente o apontamento de irregularidade concernente à ausência de justificativa para a contratação dos serviços ofertados no Pregão Presencial n. 3/2017.

Em suas razões recursais, os recorrentes sustentaram que a Administração Pública buscou ampliar o leque de serviços inseridos no *software* de gestão pública, com o objetivo de fornecer um serviço mais eficaz e eficiente ao modernizar aos sistemas integrados. Alegaram ser necessária a abertura do certame para realizar contratações na área, uma vez que existia contrato irregular firmado com a empresa ADPM para prestação dos respectivos serviços.

Afirmaram não ser possível a Administração Pública ficar sem contratados que forneçam o serviço de *software*, de modo que se iniciou o procedimento para contratação de outro fornecedor, conforme demonstrado no edital licitatório e no termo de referência. Ademais, pontuaram que a opção pelo processo licitatório se pauta em comando constitucional, mormente no que se refere ao princípio da eficiência.

Em relatório de peça 18, a unidade técnica destacou que a motivação é essencial para o controle e fiscalização dos atos da fase interna do procedimento licitatório, além de possibilitar assegurar a responsabilidade dos agentes públicos envolvidos no processo e nas decisões discricionárias.

Ao cotejar a documentação instrutória dos autos principais, a unidade técnica verificou que no procedimento licitatório consta a requisição de providências com as especificações técnicas dos serviços de licença de uso de programas de computador. No entanto, entendeu que embora haja as especificações técnicas dos serviços, em nenhum momento foi demonstrada a correção lógica entre a locação dos sistemas de *softwares* e os requisitos mínimos estabelecidos no edital.

O Ministério Público de Contas, em parecer de peça 21, concordou com o entendimento exarado pela unidade técnica em relação à manutenção da irregularidade referente à ausência de motivação satisfatória para a contratação.

A propósito do tema, Carvalho Filho conceitua motivação como a expressão textual que exprime a vontade do agente público no caso concreto, veja-se:

Já a motivação, como bem sintetiza CRETELLA JR, “é a justificativa do pronunciamento tomado”, o que ocorre mais usualmente em atos cuja resolução ou decisão é precedida, no texto, dos fundamentos que conduziram à prática do ato. Em outras palavras: a motivação exprime de modo expreso e textual todas as situações de fato que levaram o agente à manifestação da vontade.

[...]

Nos atos discricionários, ao revés, sempre poderá haver algum subjetivismo e, desse modo, **mais necessária é a motivação nesses atos para, em nome da transparência, permitir-se a sindicabilidade da congruência entre sua justificativa e a realidade fática na qual se inspirou a vontade administrativa.**

[...]

Ora, **a motivação não significa a falta de justificativa, mas a falta desta dentro do texto do ato.** A simples falta de justificativa ofenderia a legalidade por falta do motivo, o que é coisa diversa, até porque o motivo pode ser encontrado fora do ato (como, por exemplo, quando a justificativa está dentro de processo administrativo) - (Carvalho Filho, José dos Santos. Manual de direito administrativo. 34. ed. – São Paulo: Atlas, 2020, pág. 176).

(Destacou-se)

No mesmo sentido, o art. 3º da Lei n. 10.520/2002, em seus incisos I e II, aplicável à época, dispõe que a autoridade competente justificará a necessidade de contratação, assim como prevê que nos autos do procedimento constarão a justificativa das definições do objeto:

Art. 3º A fase preparatória do pregão observará o seguinte:

I - a autoridade competente justificará a necessidade de contratação e definirá o objeto do certame, as exigências de habilitação, os critérios de aceitação das propostas, as sanções

por inadimplemento e as cláusulas do contrato, inclusive com fixação dos prazos para fornecimento; [...]

III - dos autos do procedimento constarão a justificativa das definições referidas no inciso I deste artigo e os indispensáveis elementos técnicos sobre os quais estiverem apoiados, bem como o orçamento, elaborado pelo órgão ou entidade promotora da licitação, dos bens ou serviços a serem licitados;

Nessa linha de raciocínio, a Administração Pública, ao deflagrar o processo licitatório, deve determinar o objeto e suas especificidades e, embora a escolha do objeto seja ato discricionário da Administração, o ato deve ser plenamente justificado, a fim de atender a sua própria necessidade, bem como demonstrar o atendimento ao interesse público.

No caso dos autos, constata-se que o objeto era o fornecimento de sistemas informatizados de gestão pública, englobando cessão do direito de uso, instalação, implantação, treinamento, customização, migração, adequação, suporte técnico, atualização tecnológica de assistência técnica dos sistemas informatizados de gestão pública, a propósito:

O MUNICÍPIO DE SANTO ANTONIO DO AMPARO, por intermédio da Presidente da Comissão Permanente de Licitação (CPL) e Pregoeira Oficial, torna público e comunica aos interessados que realizará licitação, na modalidade PREGÃO PRESENCIAL objetivando a contratação de empresa especializada em fornecimento de sistemas informatizados de gestão pública englobando cessão do direito de uso, instalação, implantação, treinamento, customização, migração, adequação, suporte técnico, atualização tecnológica de e assistência técnica dos sistemas informatizados de gestão pública, com critério de julgamento e tipo MENOR PREÇO GLOBAL, em conformidade com as disposições contidas neste Edital, Lei Federal 8.666/93 e posteriores alterações, Lei Federal 10.520/02, Lei Complementar Federal 123/06 e Decretos Municipais 723/2005 e 755/2006 e demais legislações pertinentes – fl. 219, peça 3, autos originários.

Embora haja a definição do objeto a ser contratado e as suas especificidades, não houve, na fase interna do Pregão Presencial n. 3/2017, qualquer justificativa que demonstrasse a necessidade real da Administração em contratar os sistemas informatizados de gestão pública, conforme consta da documentação de peças 2 a 5 dos autos originários.

Ademais, a justificativa apresentada nas razões recursais, qual seja, “abertura do certame para realizar contratações na área, uma vez que existia contrato irregular firmado com a empresa ADPM para prestação dos respectivos serviços”, foi devidamente apreciada e rechaçada no acórdão originário (peça 52), *in verbis*:

De início, importa mencionar que entendo razoável a realização de processo licitatório pautada na necessidade de manutenção e continuidade de serviços que já vinham sendo prestados ao Município. Ocorre que este não foi o caso no procedimento ora analisado, conforme se depreende do exame dos objetos dos processos referentes à contratação da ADPM (Inexigibilidade 139/2014), anterior prestadora de serviços, e à contratação ensejadora da representação (Procedimento Licitatório 15/2017):

Inexigibilidade 139/2014: Prestação de serviço técnico profissional especializado, em auditoria e consultoria contábil, administrativa, financeira e de gestão em administração pública;

Procedimento Licitatório 15/2017: Contratação de empresa especializada para o fornecimento de sistemas informatizados de gestão pública, incluindo cessão de direito de uso, instalação, implantação, treinamento, customização, migração, adequação, suporte técnico, atualização tecnológica e assistência técnica.

Como se vislumbra, o objeto do Procedimento Licitatório 15/2017 é inquestionavelmente mais amplo que o objeto do Procedimento de Inexigibilidade 139/2014. Evidencia-se que, ao contrário da única justificativa propriamente prestada pelo Município, a licitação ora

analisada não se tratou apenas de medida que visava a manutenção de um serviço já prestado, mas sim de procedimento por meio do qual se buscou a contratação de serviços mais amplos que aqueles anteriormente oferecidos à Administração.

[...]

Também é nesse sentido o entendimento registrado na análise da defesa elaborada pela 1ª CFM, cujas razões encamparam na presente proposta de voto (peça 45, sem grifos no original):

Não há qualquer irregularidade em aprimorar os programas de gestão, **contudo, o Poder Público, por meio da autoridade competente, no caso o Prefeito Municipal tem o dever de justificar a necessidade da contratação, nos moldes definidos no edital, pois repita-se a contratação por meio do Procedimento Licitatório nº 15/2017 não foi dar continuidade aos serviços executados pela ADPM**, mas consistiu no fornecimento de sistemas informatizados de gestão pública, inclusive a cessão de direito de uso, a instalação, a implantação, o treinamento, a customização, a migração, a adequação, o suporte técnico, a atualização tecnológica e a assistência técnica, com estimativa de valor anual de R\$ 480.300,00 (quatrocentos e oitenta mil e trezentos reais), ou seja **em percentual de 356% a maior que os valores pagos à ADPM**, por meio da contratação decorrente da Inexigibilidade nº 139/2014.

Em conclusão, diante da constatada ausência, na fase preparatória do pregão, de justificativas suficientemente robustas da autoridade competente que abonassem a contratação analisada, entendo **procedente** a representação neste ponto, por ofensa ao disposto no art. 3º, incisos I e II, da Lei 10.520/2002, aplicável ao presente caso.

(Destques no original)

Dessa forma, considerando que não restou demonstrada pela Administração Pública a existência de motivação plausível para a contratação de *software* objeto do Pregão Presencial n. 3/2017, nega-se provimento ao recurso no presente ponto, mantendo-se incólume a decisão recorrida.

II.2.2. Irregularidades na avaliação dos serviços ofertados

Na decisão recorrida, na linha da proposta de voto apresentada pelo relator da Representação n. 1101701, a Primeira Câmara concluiu pela procedência do apontamento atinente à ocorrência de irregularidades na avaliação dos serviços ofertados pela empresa vencedora do certame, diante da incompletude da avaliação técnica realizada pela comissão especial criada para este fim, bem como da ausência do respectivo parecer nos autos do procedimento licitatório.

Em suas razões recursais (peça 1), os recorrentes alegaram que foi realizado minucioso relatório técnico a respeito das funcionalidades do *software* a ser contratado, no qual cada membro atestou a funcionalidade do sistema e se este se encaixava nos parâmetros exigidos pela Administração.

Pontuaram que não restou comprovado qualquer indício de má-fé de membro da comissão, de modo que “a alegação de irregularidades na confecção do relatório não passa de mera conjectura”.

A unidade técnica, em relatório de peça 18, atestou que no edital foi prevista comissão técnica para realizar, durante a sessão presencial, a avaliação integral do *software* para averiguação do cumprimento das especificações exigidas no referido instrumento. No entanto, entendeu que se as especificações mínimas exigidas estavam desarrazoadas, a culpa deveria ser atribuída ao responsável pelas especificações e não aos recorrentes.

Ressaltou que as irregularidades no edital não foram perquiridas pelo Ministério Público de Contas e pela unidade técnica nos autos principais. Ainda, esclareceu que não se verificou irregularidade na rescisão do contrato firmado entre a Administração Pública e o contratado, razão pela qual concluiu pela procedência das razões recursais e, por conseguinte, pelo afastamento da multa aplicada aos recorrentes.

Em seu parecer, à peça 21, o Ministério Público de Contas divergiu do posicionamento exarado pela unidade técnica, por entender que ficou demonstrado nos autos originários que a adjudicação do objeto ao licitante habilitado e vencedor da proposta de preços estaria vinculada à demonstração e comprovação, mediante teste de conformidade, de que os sistemas ofertados atenderiam as funcionalidades definidas como obrigatórias no edital.

Pontuou que o instrumento convocatório previu que o teste de conformidade seria conduzido por uma comissão técnica de avaliação e que a classificação do licitante dependeria de um resultado em que restasse demonstrado o cumprimento de todos os itens dos requisitos técnicos. Não obstante, foi verificada a ausência do relatório elaborado pela “Comissão especial para avaliação de *software* de sistemas integrados de gestão pública” referente à demonstração dos sistemas pela empresa CSM – Central de *Software* Municipal Ltda.

Sendo assim, aclarou que foi solicitado o mencionado relatório à Prefeitura de Santo Antônio do Amparo, que encaminhou o documento denominado “relatório avaliação sistema de gestão pública”. No entanto, foi observado, à época, que o documento trazido apresentava características de peça avulsa, uma vez que não foi datado, nem continha as assinaturas de todos os membros da comissão, não se encaixando na sequência de documentos do Pregão Presencial n. 3/2017, Procedimento Licitatório n. 15/2017.

Por fim, alegou que o relatório apresentado estava em desconformidade com o termo de referência, uma vez que, embora este instrumento tenha exigido a análise de 949 (novecentos e quarenta e nove) requisitos técnicos, foram avaliados pela comissão apenas 40 (quarenta) itens, o que reforça a irregularidade na avaliação dos serviços contratados pela Administração Pública.

Inicialmente, destaca-se que a realização de avaliação dos serviços públicos é um importante instrumento de controle da Administração acerca da prestação dos seus serviços à sociedade, uma vez que estes devem ser prestados de forma adequada, segura, transparente e eficiente, conforme o art. 4º da Lei 13.460/2017:

Art. 1º Esta Lei estabelece normas básicas para participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos prestados direta ou indiretamente pela administração pública.

[...]

Art. 4º Os serviços públicos e o atendimento do usuário serão realizados de forma adequada, observados os princípios da regularidade, continuidade, efetividade, segurança, atualidade, generalidade, transparência e cortesia.

Analisando detidamente o Termo de Referência acostado à peça 3, p. 41/42, observa-se que a adjudicação do objeto à proponente vencedora ficaria vinculada à demonstração e comprovação de que os sistemas ofertados atendiam as funcionalidades exigidas, por meio de avaliação realizada por comissão técnica específica para tal finalidade, *in verbis*:

[...]

4.1 - A adjudicação do objeto à proponente vencedora ficará vinculada à demonstração e comprovação de que os sistemas ofertados atendem as funcionalidades definidas como obrigatórias previstas nesse termo de referência.

4.2 - O vencedor da disputa, após aberto o envelope de habilitação, será convocado e informado sobre local, data e hora, para avaliação acerca da exatidão, cumprimento e conformidade com as especificações e características mínimas e demais exigências deste termo de referência. Essa avaliação acontecerá durante a realização de teste de conformidade dos sistemas, quando a veracidade das informações prestadas pelo licitante no que se refere aos requisitos técnicos gerais a todos os sistemas e requisitos técnicos por aplicativos deve ser comprovada.

4.3 – Os requisitos técnicos gerais a todos os sistemas e os requisitos técnicos por aplicativo demonstrados pelo licitante no teste de conformidade serão avaliados pela comissão técnica avaliação, criada exclusivamente para esta finalidade, cujos membros serão escolhidos livremente designados pela administração.

[...]

4.12 - O não atendimento de pelo menos 01 (um) item dos requisitos técnicos gerais a todos os sistemas ou dos itens dos requisitos técnicos por aplicativos ensejará em desclassificação do licitante.

Sendo assim, não há dúvidas da realização obrigatória da avaliação de conformidade dos serviços ofertados pela empresa licitante com as exigências dispostas no Termo de Referência do edital.

Em exame dos autos, constata-se que à peça 5, p. 173/178, da Representação n. 1101701, foi encaminhada, pelo Município de Santo Antônio do Amparo, resposta ao ofício n. 071/2019/GABSM do Ministério Público de Contas, em que foi disponibilizado “o relatório de avaliação sistema de gestão de pública”, elaborado por comissão técnica composta pelos seguintes agentes: Soraia do Carmo Bolcato, Elaine Castro Bolcato, Fábio Resende Borges, Leonardo Afonso Cortes, Vanessa Alves Andrade Avelar, Helton de Pádua Melo, Valéria Mendes Fidélis Lisboa e Eton Júlio Inhota.

O referido relatório analisou os seguintes itens do *software* a ser contratado: (i) sistema de compras; (ii) sistema de planejamento; (iii) sistema de contabilidade; (iv) sistema de estoque; (v) sistema de patrimônio; (vi) sistema de folha e recursos humanos; (vii) sistema de frotas; (viii) sistema de livro eletrônico; (ix) sistema de procuradoria, (x) sistema de transparência e (xi) sistema de tributos.

Como bem pontuou o órgão ministerial, foram analisados dentro dos referidos itens, 40 (quarenta) tópicos, enquanto o termo de referência exigia o exame de mais de 900 (novecentos) requisitos técnicos.

Acrescenta-se a este cenário que, para cada item examinado, a conclusão da comissão técnica foi genérica, no sentido de que “a empresa demonstrou a funcionalidade de acordo”, o que reforça que, de fato, não foi realizada análise minuciosa da funcionalidade dos sistemas de *software* ofertados.

Ainda, observa-se que o relatório encaminhado sequer foi datado e tampouco numerado, o que corrobora as alegações do órgão ministerial de que o documento não se enquadra na sequência dos arquivos do Procedimento Licitatório 15/2017.

Não se olvida, ademais, das considerações trazidas pelo *Parquet* de Contas acerca da irregularidade na composição da comissão técnica, veja-se:

[...]

38. Na análise da composição da comissão técnica, a servidora **Anne Felix Guimarães, nomeada para o Cargo de Diretora de Contabilidade, por meio da Portaria nº 5.292/2017, de 27 de janeiro de 2017, foi exonerada no dia 03 de abril de 2017, pela Portaria nº 5.360, e não permaneceu nos quadros da Prefeitura.**

39. Em outras palavras, ela ocupou o cargo somente no período em que se desenvolveu o procedimento licitatório e sua exoneração ocorreu no mesmo dia da assinatura do contrato celebrado entre a CSM e o Município de Santo Antônio do Amparo (03 de abril de 2017).

40. Significa dizer que **a avaliação dos sistemas de Contabilidade Pública** ficou a cargo de uma servidora que não pertencia ao quadro da Administração Municipal antes da deflagração do processo de aquisição, como, também, não permaneceu na fase de execução do contrato. Tal fato deixa dúvidas sobre o conhecimento e a capacidade técnica da comissão para avaliar o sistema referente à contabilidade pública.

41. Para além disso, restou demonstrado na Representação que, na composição da comissão técnica de avaliação, **não constavam servidores dos setores da Saúde e do Ensino**, cujos sistemas correlatos previam numerosas funcionalidades.

42. Nesse aspecto, destacou-se que a avaliação dos sistemas informatizados exigiria a presença de servidores/usuários que tivessem conhecimento, no mínimo, sobre as rotinas dos setores no quais os sistemas seriam instalados, **o que não ocorreu**.

(Destques no original)

Deve-se ressaltar que, diferentemente do entendimento esposado pela unidade técnica à peça 18, a questão controversa cinge-se à ausência de avaliação adequada dos serviços contratados pela Municipalidade de Santo Antônio do Amparo, de modo que não cabe neste momento processual, em fase recursal, a discussão acerca de supostas exigências excessivas contidas no Termo de Referência.

A situação ainda se agrava ao analisar os documentos encaminhados pela sra. Valéria Mendes Fidelis Lisboa, Diretora de Cadastro e Tributos à época, anexados à peça 35 dos autos principais. Tais documentos, consubstanciados em relatórios e *e-mails*, demonstram que pelo menos parte do sistema contratado pela Administração Pública apresentava falha.

Dessa forma, verifica-se que a avaliação dos serviços contratados pela Administração Pública não foi realizada de forma adequada, conforme examinado na proposta de voto do relator da Representação n. 1101701, acolhida por unanimidade pelo Colegiado da Primeira Câmara, da qual se destaca o seguinte excerto:

Como se vislumbra, não foram analisados em completude os requisitos estabelecidos para a contratação em tela, o que, em meu entendimento, configura evidente descumprimento das atribuições da comissão examinadora, haja vista que, conforme o item 4.12 do termo de referência, **o não atendimento de qualquer um dos requisitos técnicos gerais ou dos itens dos requisitos técnicos por aplicativos ensejaria a desclassificação do licitante**.

A tese da falha no cumprimento das atribuições da comissão avaliadora, inclusive, é corroborada pela rescisão do contrato firmado com a empresa CSM, motivada, justamente, pela inadequação do sistema apresentado à realidade do Município.

[...]

Ademais, importa repisar que o relatório de avaliação relativo à empresa CSM, encaminhado ao *Parquet* de Contas após requisição, em 22/01/2020, **não foi datado, numerado nem se encaixa na sequência dos documentos do Procedimento Licitatório 15/2017, tampouco se encontra assinado pela servidora Anne Felix Guimarães, exonerada quando da contratação, em 03/04/2017, e pelo servidor Romerito Diniz de Oliveira**, que, conforme mencionado na inicial, deixou os quadros da Prefeitura Municipal de Santo Antônio do Amparo em novembro de 2017.

Por esses motivos, diante da incompletude da avaliação técnica realizada pela comissão especial criada para este fim, bem como da ausência do respectivo parecer nos autos do procedimento licitatório, tendo o referido documento sido entregue em data posterior à aquela em que deveria ter sido elaborado, estando, ainda, desprovido de data, numeração e

da assinatura de dois membros da comissão que deixaram de integrar os quadros da Prefeitura Municipal, entendendo forçoso reconhecer a **procedência** do apontamento.

(Destques no original)

Por fim, quanto ao posicionamento dos recorrentes no tocante ao não cabimento de punição ou aplicação de multa em face da inexistência de dano causado ao erário, bem como da alegada prestação de todos os serviços contratados, verifica-se que no acórdão recorrido foi devidamente fundamentada a aplicação de multa aos responsáveis pela irregularidade ora analisada.

A propósito, destacou-se a gravidade da conduta dos responsáveis em face da deficiência na avaliação dos serviços ofertados pela licitante vencedora, em desacordo com as prescrições do edital, bem como da posterior rescisão do contrato firmado, em decorrência da (1) dificuldade de conversão dos bancos existentes no município para os sistemas oferecidos pela contratada; (2) dificuldade logística para pronto atendimento das demandas do município por parte da contratada; (3) necessidade de otimizar os sistemas informatizados do município e os bancos de dados municipais de forma a se fornecer à população um serviço de qualidade em tempo hábil. Nesse sentido, tendo em vista, ainda, o comprometimento dos interesses do município, concluiu-se pela gravidade da irregularidade em exame e, conseqüentemente, pela aplicação de multa individual no valor de R\$ 1.000,00 (mil reais) a cada um dos servidores subscritores do “Relatório Avaliação Sistema de Gestão Pública”.

Ante todo o exposto, em consonância com o posicionamento do órgão ministerial, nega-se provimento ao recurso, mantendo-se a decisão recorrida neste ponto.

III – CONCLUSÃO

Diante dos fundamentos expendidos, em preliminar, (i) **conheço do recurso** interposto, eis que presentes os respectivos pressupostos de admissibilidade; e (ii) **afasto** a alegação de ausência de individualização das condutas dos responsáveis; e, no mérito, (iii) **nego provimento** ao presente recurso, para manter inalterado o *decisum* proferido nos autos da Representação n. 1101701, visto que os recorrentes não apresentaram fatos novos ou razões hábeis para alterar os fundamentos do julgado recorrido.

Cumpridas as exigências cabíveis à espécie e transitada em julgado a decisão, arquivem-se os autos.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
